제 58호 2025.04

GLOBAL TREND

세계지방자치동향

일본

» 의회개혁과 지방의회의 자주적 제도 및 사례

미국

» 지방의회와 행정기관 간 협력 및 전문성 강화 노력:
주정부협의회(Council of State Governments, CSG)

한국

» 한국의 지방의회 정책지원관 제도:
도입 배경, 운영 현황 및 발전 방향

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원특별자치도 원주시 세계로 21(반곡동) | 문의: 성과확산센터(033-769-9931)

한국의 지방의회 정책지원관 제도: 도입 배경, 운영 현황 및 발전 방향

「지방의회 정책지원관 제도」 도입 배경

- 지방의회는 주민의 대표 기관으로서 조례를 제정하고, 집행부를 감시·견제하며, 지역 발전을 위한 정책을 수립하는 기능을 수행하는 핵심 기관임
- 지방자치단체의 정책 결정 과정에서 지방의회의 역할은 점점 더 확대되고, 중요해지고 있으나, 지방의원 개개인의 정책 역량과 전문성이 부족하다는 지적이 지속적으로 존재해 왔음(김용석·김태영, 2023, 국회입법조사처, 2022)
  - 2006년에 구성된 제5기 지방의회부터 2022년에 구성된 제9기 지방의회까지 지방의회의 초선의원 비율은 50%를 상회해 왔음(김용석·김태영, 2023, 국회입법조사처, 2022)
- 비교적 최근까지도 지방의원이 정책을 연구하고 법안을 검토하는 과정에서 실질적인 지원을 받을 수 있는 체계가 부재하였으며, 이러한 문제로 인해 조례 제정의 질적 저하, 행정부 견제 기능 약화 등으로 이어져 지방자치의 실효성을 저하시킬 수 있다는 우려가 제기되어 왔음(주희진 외, 2023)
- 이러한 한계를 해결하고 지방의회의 정책 역량을 강화하기 위해 2020년 「지방자치법」 전부개정안에 '지방의회 정책지원관 제도' 도입을 명시하였으며, 해당 법안이 통과됨에 따라 2022년부터 본격적으로 제도가 운영되기 시작했음
- '지방의회 정책지원관 제도'는 지방의원의 정책 연구 및 입법 활동을 보좌하는 전문 인력을 배치함으로써, 지방의회의 정책 결정 기능을 강화하고자 하는 목표를 달성하고자 도입된 제도임
  - 본 제도는 지방의원에 대한 단순한 행정 지원을 넘어, 지방의회의 입법 및 정책 기능을 실질적으로 보강하는 데 초점을 맞추고 있음

「지방의회 정책지원관 제도」 주요 내용

- (법적 근거 및 배치 규모) 「지방자치법」 제41조에 근거하여 운영되며, 광역 및 기초 지방의회의 규모에 따라 정책지원관의 정수가 결정됨
  - 동법에서는 부칙 제6조에서 2022년까지는 지방의회의원 정수의 1/4, 2023년까지는 지방의회의원 정수의 1/2 범위에서 연차적으로 도입하도록 함

> 「지방자치법」 제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.
>
> 부칙 제6조(정책지원 전문인력 도입규모에 관한 특례) 지방의회에 정책지원 전문인력을 두는 경우 그 규모는 2022년 12월 31일까지는 지방의회의원 정수의 4분의 1 범위에서, 2023년 12월 31일까지는 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 연차적으로 도입한다.

- (직무 및 역할) 조례 제정 지원, 정책 연구, 행정 사무 감사 지원 등 지방의원의 입법 및 정책 활동을 보조함

> 「지방자치법 시행령」 제36조(정책지원 전문인력의 직무 등) ① 법 제41조제1항에 따른 정책지원 전문인력(이하 "정책지원전문인력"이라 한다)은 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구, 법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 관련된 의정활동을 지원한다.
>
> ② 정책지원전문인력의 직무범위와 관련된 세부사항은 제1항의 범위에서 조례로 정할 수 있다.
>
> ③ 정책지원전문인력의 명칭은 정책지원관으로 한다.

- (법적 지위) 일반직지방공무원으로 보하며, 광역의 경우에는 6급 이하, 기초의 경우에는 7급 이하로 임명됨

> 「지방자치법」 제41조(의원의 정책지원 전문인력) ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
>
> 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제15조(의회사무기구의 설치기준 등) ⑤ 법 제41조제1항에 따라 의회사무기구(위원회를 포함한다)에 두는 정책지원 전문인력은 다음 각 호의 구분에 따라 일반직지방공무원으로 임명한다. 〈신설 2021. 12. 16.〉
>
> 1. 시·도의 경우: 6급 이하
>
> 2. 시·군·구의 경우: 7급 이하
>
> ⑥ 제5항에 따라 정책지원 전문인력을 임기제공무원으로 임명하는 경우에는 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호에 따른 일반임기제공무원(이하 "일반임기제공무원"이라 한다)만으로 임명할 수 있다. 〈신설 2021. 12. 16.〉

「지방의회 정책지원관 제도」 운영 현황

- 2023년 6월 30일 기준 광역의회의 정책지원관은 법정 정원 413명 중 409명이 실제 정원으로 반영되었고, 현원은 381명으로 나타나 정원 대비 약 92.3%가 충원된 반면, 기초의회의 정책지원관은 법정 정원 1,430명 중 1,302명이 실제 정원으로 반영되었으나, 이 중 불과 66.2%(946명)만이 충원된 것으로 나타남(김용석·김태영, 2023)
  - 광역의회보다는 기초의회, 그리고 수도권보다는 비수도권에서, 정책지원관 확보에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타남
  - 경북, 충남, 강원의 일부 기초의회의 경우, 정책지원관 충원율이 30%대에 불과한 것으로 조사됨(주희진 외, 2023)

[표 1. 지방의회 정책지원 전문인력 운영 현황]

지역	광역의회					기초의회				
	법정 정원 (A)	실제 정원 (B)	B/A (%)	현원 (C)	C/A (%)	법정 정원 (A)	실제 정원 (B)	B/A (%)	현원 (C)	C/A (%)
전체	413	409	92.3%	381	92.3%	1,431	1,302	91.0%	946	66.1%
서울	56	56	100%	53	94.6%	207	192	92.8%	178	86.0%
부산	23	19	82.6%	19	82.6%	86	76	88.4%	53	61.6%
대구	16	16	100%	16	100%	62	60	96.8%	47	75.8%
인천	20	20	100%	20	100%	59	59	100%	48	81.4%
광주	11	11	100%	11	100%	33	33	100%	33	100%
대전	11	11	100%	10	90.9%	31	29	93.5%	22	71.0%
울산	11	11	100%	11	100%	24	24	100%	18	75.0%
세종	10	10	100%	10	100%	-	-	-	-	-
경기	78	78	100%	78	100%	222	201	90.5%	147	66.2%
강원	24	24	100%	18	75.0%	80	68	85.0%	39	48.8%
충북	17	17	100%	17	100%	66	61	92.4%	41	62.1%
충남	24	24	100%	24	100%	83	72	86.7%	59	71.1%
전북	20	20	100%	19	95.0%	95	91	95.8%	71	74.7%
전남	30	30	100%	30	100%	118	102	86.4%	63	53.4%
경북	30	30	100%	15	50.0%	134	117	87.3%	54	40.3%
경남	32	32	100%	30	93.8%	130	117	90.0%	73	56.2%

출처: 김용석·김태영(2023) 수정

「지방의회 정책지원관 제도」 운영상 문제점

- 국회의원 1인당 9명의 보좌진을 둘 수 있는 것과 비교하면, 지방의원은 2인당 1명의 정책지원관을 배치하는 방식으로 운영되기 때문에, 산술적으로 정책지원관 1명이 국회 보좌진 18명에 해당하는 역할을 수행해야 하는 불균형적인 구조를 가지고 있음
- 정책지원관이 수행해야 할 업무의 광범위성으로 인한 업무 과부하로 인해 실질적인 정책 지원이 어려운 구조적 문제가 발생하고 있음
- 현행 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따르면, 광역의회 정책지원관은 6급 이하, 기초의회 정책지원관은 7급 이하로 규정되어 있어, 기초의회의 정책지원관이 광역의회로 대거 이직하는 문제가 발생하고 있음
- 정책지원관의 전문성을 높이기 위한 교육이 국회 및 지방자치인재개발원 등을 통해 이루어지고 있으나, 정책지원관을 대상으로 한 교육이 충분히 제공되고 있지 못함

「지방의회 정책지원관 제도」 향후 발전 방향

- 현재 2인당 1명의 정책지원관 배치를 상향 조정(예. 의원 1인당 정책지원관 1명 배치)하여 지방의원의 의정활동을 보다 효과적으로 지원할 수 있도록 해야 하며, 지방의회 규모와 지역 특성을 고려한 유연한 정원 조정이 가능하도록 자율적인 정원 결정 권한을 부여해야 함
- 일정 규모의 의원을 지원하는 정책지원관 팀을 구성하고(예. 의원 3명당 3명의 정책지원관으로 구성된 팀 1개 배치), 이 팀 내에서 정책지원관의 역할(예. 입법 지원, 정책연구, 예산심의 등)을 세부적으로 구분하여, 정책지원관의 실질적 의정활동 지원 기능을 강화하는 방안에 대한 고려가 필요함
- 기초의회 정책지원관의 직급을 6급 이하로 상향 조정하여, 광역의회로의 이직을 방지하고 장기적으로 해당 지역의 지방의회에 남아 전문성을 축적할 수 있도록 유도해야 함
- 비수도권 지방의회 정책지원관에게 추가 수당(예: 지역 근무 가산 수당, 정착 지원금 등)을 지급하거나, 비수도권에서 장기 근속하는 정책지원관에게 특별 승진 기회를 제공하는 등 추가 인센티브를 지급하는 방안을 도입할 필요가 있음
- 정책지원관의 업무 성과에 따른 성과급 지급 제도를 도입하여, 정책 연구의 질적 수준을 향상시키고, 보다 효과적인 정책 대안을 제시할 수 있는 동기를 부여하는 방안에 대한 고려가 필요함
- 국립대학 및 공공연구기관과 협력하여 정책지원관 전문 교육 과정을 개발할 필요가 있으며, 조례 제정, 예산 분석, 정책 기획 등의 실무 중심 교육을 강화하여, 정책지원관이 실제 의정활동을 효과적으로 지원할 수 있도록 해야 함

참고문헌

- 김용석, & 김태영. (2023). 지방의회 정책지원관제도의 효과 분석-기초의원과 광역의원 간 만족도 비교 분석. 「한국지방행정학보」, 20(3), 1-26.
- 주희진, 고경훈, & 정기용. (2023). 「지방의회 자율성 제고 방안에 관한 연구: 자치입법권 및 자치조직권을 중심으로」. 원주: 한국지방행정연구원.
- 하혜영, & 임준배. (2022). 「지방의회 의정활동 역량강화를 위한 교육훈련 운영실태 및 개선과제」. NARS 입법·정책, 111호. 서울: 국회입법조사처.

이 경 은 부연구위원
lke8399@krila.re.kr
한국지방행정연구원 지방행정혁신실